Spring 2002
No. 81

Commentary

a **CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE** publication

THE EFFECTS OF SEPTEMBER 11 AND ITS AFTERMATH ON CHINA, AND THE CHINESE RESPONSE

Michael Szonyi

Commentary **reflects the personal view of the author(s) and does not imply CSIS authentication or endorsement.**

Introduction

While it seemed in the days following the terrorist attacks of September 11, 2001 that the world had been completely transformed, it has since become clear that for many aspects of international security, the real analytic challenge posed by September 11th is to distinguish clearly between what has really changed and what has not. This is certainly true of analysis of Chinese policy and interests. China's support for the American-led war against terrorism seems to have heralded a new and closer chapter in Sino-American relations. But the key tensions between the two countries, such as American concern about China's trade surplus, arms sales to third countries, and human-rights violations, and Chinese fears of US hegemonism and interference in cross-Straits relations, have been sidelined, not resolved, and will recur in time. A stronger US presence in central Asia will have a significant impact on China's security, but it is not clear that this impact will be entirely negative. Although many fear that China has seized the opportunity to expand a "Strike Hard" campaign against Muslim activists within China, the evidence for intensified repression is contradictory. This report explores these and other issues, with the object of assessing China's response to the September 11th attacks and the subsequent war on terrorism (hereafter, 9/11 and the aftermath), and the likely effects of these on China's political, economic and security interests.

The Initial Chinese Response

China moved swiftly to respond to the new set of challenges and opportunities presented by the 9/11 bombings. Within days, President Jiang Zemin telephoned George Bush to offer Chinese support in the international fight against terrorism. Jiang followed up with calls to other world leaders, obviously hoping that the events of September 11th would provide an opportunity for China, and him personally, to provide leadership and thereby raise international standing. China participated in the creation of several multilateral

agreements and declarations against terrorism, including the establishment of an anti-terrorism centre by the Shanghai Cooperation Organization (Shanghai Six, or SCO) and the APEC declaration. At the UN, China ratified accession to the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, and signed the International Convention for the Suppression of Financing of Terrorism. Bilaterally, China and the US worked out a number of intelligence-sharing agreements.

The Chinese position on military action against Al Qaida and Afghanistan was fairly consistent through September and early October. Somewhat surprisingly, given China's previous uncompromising stand on American military action abroad, China did not condemn American plans in advance. Jiang and other Chinese leaders did however insist on several conditions for any US action. It should be authorized by the United Nations Security Council, be based on concrete evidence, observe international law, and not target innocent civilians. But in the event, as it became clear, that the UN role would be minimal and that the US intended to proceed even without releasing conclusive evidence to the public, and as civilian casualties mounted, China moderated this position and chose not to criticize the US publicly. China's position on the concessions it expected in return for its support has also shifted over time. Some early statements indicated the expectation of a *quid pro quo*, whereby the US would offer "support and understanding" for China's own anti-terrorism and anti-separatism activities. In other words, China expected the US to moderate its position on issues such as Taiwan, Tibet, and Falun Gong. This stance too was soon moderated, with official statements denying that China had demanded any specific concessions. However, the Chinese media continues to report widely on separatist activities in the Xinjiang region. This suggests that Chinese leaders have chosen to narrow the range of specific expected concessions, perhaps in order to make them more palatable to Western leaders.

The initial Chinese response to 9/11 was shaped primarily by two issues, one domestic, the other international. Domestically, it was evident that the aftermath of 9/11 would have significant implications for the Xinjiang Uighur Autonomous Region in western China. Xinjiang comprises almost 20% of China's total area, but is home to little more than 1% of its population. About half of the people of Xinjiang belong to minority ethnic groups, of which the Uighur is the largest, and about half are Han Chinese, most of whom have migrated into the region with government support since 1949. Most of the minority ethnic groups, including the Uighurs, are Muslim. Tensions between them and ethnic Chinese have been ongoing, and were discussed in a previous *Commentary*.[1] Since large riots in Yining in 1997 that left ten dead by Chinese accounts and over one hundred dead according to overseas Uighur organizations, there have been recurring reports of separatist demonstrations and bombings. The Chinese government has maintained a "Strike Hard" policy in the hopes of weakening support for Xinjiang independence.[2] It has also worked hard to maintain good relations with states such as Iran and Pakistan, in the hope of limiting external support for Uighur separatism. For the same reason, it has been a strong backer of the Shanghai Cooperation Organization, comprising China, Russia, Kazakhstan, Tajikistan, Uzbekistan and Kyrgyzstan. Immediately after 9/11, the Chinese government was concerned that militants might launch attacks in Xinjiang, and that unrest in Afghanistan might spill over into China. Later, as the coalition against terrorism developed, the Chinese leadership saw an opportunity to launch new initiatives against separatism in the region by labelling it a form of terrorism.

---

[1] Paul George, "Islamic Unrest in the Xinjiang Uighur Autonomous Region," *Commentary* 73 (1998)

[2] Many Uighurs have been sentenced to execution or long prison terms for separatism and criminal activities such as robbery and murder, but the links between organized crime and ethnic separatism, if any, are unclear. Amnesty International reports 190 executions in Xinjiang between January 1997 and April 1999.

Internationally, the key issue was the Sino-US relationship. The PRC leadership places enormous emphasis on its relations with the United States for reasons that include the importance of US investment, technology and market to the Chinese program of economic development, and of US military might and technology to the issue of Taiwan reunification. But the all important Sino-American relationship is underlain with profound disagreements about issues such as Taiwan, regional security, and human rights. The huge Chinese trade surplus with the US is another source of friction. Relations had deteriorated in recent years because of US charges of Chinese nuclear espionage, the bombing of the Chinese embassy in Belgrade in 1999, the spy plane incident earlier in 2001, and Bush's plans for National Missile Defense (NMD). Chinese leaders clearly hoped 9/11 might offer an opportunity to mend fences with the US Jiang Zemin also hoped that a demonstration of his ability to manage US relations well would boost his stature domestically and might ease the impending succession process. Moreover, as the American coalition grew, there must have been concern about being left out.

On the other hand, China has consistently opposed American or American-led military interventions abroad. This opposition is driven by broader concerns about the principle of intervention in the affairs of another state. China's concern is that the principle of interventionism might one day be used against China, over Taiwan or Tibet for example. As a result, China has been a vocal critic of previous US intervention, such as in the former Yugoslavia. China's leadership is also concerned about American unilateralism in international affairs, and for that matter multilateralism which it often sees as a disguise for American unilateralism. There was concern that US military action might have negative consequences for Chinese security. Furthermore, Chinese support for US action might harm relationships with Arab states, and anger nationalists at home. Domestic concerns were also a factor. The government has frequently fanned nationalist sentiment to serve its purposes in the past, and now could neither afford to appear weak in the face of American pressure nor allow public opinion to drive strategic decision-making.[3]

Besides the chance to rebuild the troubled relationship with the US, and the possibility of a freer hand in Xinjiang, a number of other factors seemed to suggest that for China, at least, 9/11 had a silver lining. In what appears to have been a widely shared view, Wang Yizhou, the influential Vice-Director of the Institute of World Economic and Political Research at the Chinese Academy of Social Sciences, wrote that the US would now have no choice but to adopt a more multilateral approach in order to prosecute the war on terrorism, and this could help China.[4] 9/11 and its aftermath could also serve China's interests if terrorism displaced China as the greatest perceived threat to the US Support for the US also gave China a chance to further demonstrate its position as a responsible member of the leading nations of the world, and refute the argument that China is at least partially responsible for global terrorism through its arms sales. Expectations that the war would be short in duration, limited in scope, and constrained or influenced by UN oversight

[3] Media reaction within China to the terrorist attacks on America was mixed. Official media carried expressions of sympathy for American losses and resolve to combat terrorism. Western media reports highlighted the sale of videos which seemed to celebrate the attacks, and the substantial number of anti-American postings to Internet chatrooms, many of which suggested that the US had received its just desserts for its aggressive international behaviour. While only a minority of people in China shared such extreme views, there is clearly a broad ambivalence about the US in China today. Unlike at some previous junctures, such as in 1999, when the Chinese embassy in Belgrade was bombed, extremist views received no government support. On the contrary, several articles appeared in the official press calling on the government to limit inflammatory material on the Internet or other media.

[4] Wang Yizhou, "Jiuyiyi shijian zhihou de guoji xingshi," accessed at go6.163.com/gzcn/z006/037.htm, 11-12-01. Some scholars, such as Qiao Liang and Wang Xiangsui, authors of a best-selling book on terrorism, believed that the attacks marked "the beginning of the decline of the United States as a superpower."

served to soothe fears that it would lead to a significant American military buildup or a redrawing of the geopolitical map of the region. Ultimately, the Chinese leadership determined that the opportunities of offering the US support outweighed the risks.

But support, once offered, was limited and low-key. The most significant element has been China's decision not to act as a spoiler, by threatening a Security Council veto or loudly criticizing the American policy, as it has done in the past. Instead, the Chinese leadership endorsed the global counter-terrorism efforts. There are also reports that China has also played a behind-the-scenes role in securing Pakistani support for the US effort.[5] On the other hand, China did not offer material aid or the use of its territory. Unlike Russia, the European Community, and even Canada, China has maintained a very low profile since the beginning of military action. Why has China, whose interests stand to be significantly affected by the aftermath of 9/11, played such a marginal role in developments in the region? At least part of the answer probably lies in a fundamental principle of Chinese foreign policy since the beginning of reform under Deng Xiaoping, namely to protect vital interests at minimal cost, so as not to distract from the main focus on domestic economic development and other concerns. In part, this stems from China's fundamental ambivalence about the international system as it is currently constituted. As David Shambaugh puts it, "On one level, China seeks to be a full and participatory member of the international community--yet, on another, it remains uncomfortable with the rationale that underlies many multilateral regimes and actions. Beijing also fears that participation in multilateral ventures may undercut its own independence of action and compromise its hallowed sovereignty."[6] Pressing issues such as WTO accession and resulting economic dislocation currently add weight to this fundamental principle. An additional factor may be the unwillingness of Jiang Zemin to make risky moves in the final months of his nominal leadership, and the unwillingness of his colleagues, junior and senior, to rock the boat at such a crucial time in the succession process.[7]

Effects of the War on Terrorism on China's Security Interests

At time of writing, Beijing's decision to lend limited support to the American counter-terrorism war seems to have backfired. The war so far has had on balance a negative impact on China's interests in the region and globally, and few if any of the anticipated benefits have materialized.

The effects are most obvious in the region itself. All of China's important neighbours have worked to improve ties with the United States, which has also established a stronger presence in the Central Asian republics. Kazakhstan, Uzbekistan and Tajikistan have all agreed to allow their bases to be used by American forces fighting in Afghanistan, and are unlikely to rescind the offer so long as peacekeeping forces continue to be stationed in the region. Uzbekistan in particular may see sustained US influence, with plans for large USAID loans as well as other funding for development and intelligence coordination in the works. Perhaps equally important is the heightened possibility that American companies will become involved in developing central Asia's oil resources. Kazakhstan's President traveled to the US in December, to meet with Bush as well as American oil executives, to discuss investment in the country. Although the shape of the new Afghan government is still unclear, it appears that it will be a basically pro-Western one, which will play host to a multilateral UN peacekeeping force for some time. China's longtime ally Pakistan was largely shut out of negotiations on the new Afghan government, and has itself sought to strengthen ties to the US The new

[5] "China's Quiet, Crucial Role in the War," *Wall Street Journal*, 18-12-01.

[6] David Shambaugh, 'China's Ambivalent Diplomacy', *Far Eastern Economic Review*, 15-11-01

[7] In the history of the PRC, a number of potential successors to highest office have discovered that moving too quickly to take over a leadership role has had negative consequences.

emphasis of China's central Asian neighbours on bilateral relations with the US obviously has implications for the importance they place on relations with China. This shift has already basically eclipsed the security and economic functions of the Shanghai Cooperation Organization.

The implications of increased US presence in central Asia for China are complex. Obviously, China would prefer not to have US troops and bases in countries on its borders, but there is no evidence that China has major expansionist plans for the region. So long as the US is not implacably hostile or menacing to the PRC, US military access to bases in the region will probably will not in itself be perceived as an unacceptable threat to PRC security. Moreover, if the increased US presence results in greater stability and containment of separatism, terrorism and religious or political extremism in the region, then China actually stands to benefit.

On the other hand, as will be discussed below, the heightened US military presence does complicate plans concerning Taiwan. The new American interest in central Asia also has implications for China's energy security. China's growing economy will demand increasing supplies of oil because its strategic reserves are minimal. Domestic production of oil is about 160 million tonnes per year, and unlikely to rise significantly. Demand, currently about 230 million tonnes, is expected to grow to around 300 million tonnes by 2010. Net imports are expected to be around 100 million. At the moment, most of China's oil is imported from the Middle East. In 1997, China lobbied successfully with Kazakhstan for the exclusive right to develop the country's large Uzen oilfield, and acquired majority ownership of a major oil company. The two sides have also discussed building a pipeline from Kazakhstan to Xinjiang, but the project does not appear to be feasible at current oil prices. China's plan is obviously to reduce dependence on the Middle East for oil supplies, and possibly to reduce vulnerability to the interference of the US, though an embargo or interdiction of Middle East oil to China by the US remains highly unlikely in the foreseeable future. Greater interest on the part of US oil companies in Kazakhstan poses new challenges to these interests.

Looking further afield, the aftermath has affected China's ties to Russia, and emboldened Japan. In the last decade, China's most important ally in countering US influence has been Russia, which joined it in criticizing American intervention in former Yugoslavia and plans for missile defence. Since September 11th, Putin has offered much stronger support to Bush than Jiang Zemin, permitting overflights of Russian airspace, and putting pressure on Tajikistan to allow US forces the use of their military bases. While Russia is indeed focusing on its bilateral relationship with the United States at this time, China does remain an important partner in many ways. For example, China continues to a major purchaser of arms from Russia, contributing much needed funds to the Russian military, and a potential ally in any Russian bid to restore its preeminence in central Asia. The early January meeting of the foreign ministers of the SCO, at which the decision was taken to attempt to enhance the organization's international role, clearly reflects Chinese and Russian efforts to revitalize the organization. On the other hand, if some analysts are correct in registering a sea change in Russo-American relations in 2001, with Bush and Putin coming to see one another as genuine allies against the newly discovered common foe of terrorism, and more importantly Putin deciding with strong domestic support that Russia's future lies in closer economic and political ties with Europe and the United States, then Russia's recent focus on relations with the US are more than simply a response to 9/11. If so, then Sino-Russian cooperation in the future should be seen as tactical rather than strategic, and the many points of division and competition between the two countries will tend to overshadow their common interests. There are many potential stumbling blocks to a US-Russian alliance, but even the prospect of one is very alarming to China, for it would leave it isolated on key points of disagreement with the United States.[8]

[8] Historically, the prospect of US-Soviet alliance has led to dramatic shakeups of Chinese foreign policy, most notably at the beginning of diplomatic overtures to the US in the early 1970s that led to Nixon's visit, the Shanghai communiqué, and the normalization of Sino-American relations.

While China and Russia both staunchly opposed American plans for new missile defences, American NMD poses a much greater threat to China, potentially neutralizing its much smaller nuclear arsenal. A working NMD would greatly reduce China's bargaining power on any number of issues considered of key national importance. It might force China into a costly military buildup that would distract from economic development. China's leaders no doubt recall the effects of the arms race on the Soviet Union and its Communist Party in the 1980s. Bush's announcement of America's intention to unilaterally withdraw from the ABM treaty signified his intention to go ahead with NMD development. Both Russian and Chinese responses were muted, probably reflecting a recognition that this battle was already lost. Thus China's hope that 9/11 and its aftermath might shake Bush's commitment to NMD appears to have been dashed.

Japan has sent six ships from its Maritime Self-Defence Force to provide logistical support to the American mission. This is Japan's first military deployment in wartime since the Second World War (During the Gulf War, Japan sent ships only after the conclusion of hostilities). Probably in the hopes of calming Chinese fears of Japanese militarism, Prime Minister Koizumi on October 8 expressed "heartfelt remorse and apology" for Japanese brutality to China before and during the Second World War. But the Chinese government was clearly alarmed by the Japanese decision to send forces, with Jiang Zemin warning Japan not to "follow the same old road to ruin." An official publication predicted that the move would lead to a revision of the Japanese constitution, "thus clearing away the final obstacle in Japan's march to become a major military power."[9] China perceives greater flexibility in military options on the part of the Japanese government, a direct result of the counter-terrorism war, as a threat to its security.

The longer and more extensive the war becomes, the worse will be the outcomes for China. In two directions, to the west and south-east, China faces states with significant Muslim populations. An ongoing war on terrorism will likely lead to greater American presence in those states. Besides central Asia and Pakistan, US counter-terrorism commandos are already providing training in the Philippines. American attention may also turn to Indonesia, which is reported to have Al Qaida networks, and perhaps Malaysia. Political considerations make it unlikely that US troops will operate in these countries, but the US may contribute training, funding and perhaps weaponry. America's allies in the region, notably Japan and Australia, are seen as China's competitors, so their involvement in anti-terrorism operations, or closer military contact with the US, are also threatening. All of these developments feed into a longstanding Chinese fear of US encirclement.[10]

Moreover, China has close ties, and has sold arms, to many of the possible future targets of an expanded war on terrorism, including North Korea, Syria, Iran and Iraq. Already, North Korea has reputedly asked China for assurances of aid should the US launch air strikes against it in some later stage of the war on terrorism.[11] China's role in supplying arms to what the US labels "rogue states" will draw greater world attention should the war expand. Finally, the longer the US takes the lead in the global response to terrorism, the more likely

---

[9] "PRC FM Spokesman Calls Japan's Military Involvement 'Very Sensitive Issue'," Agence France Presse, FBIS-CHI-1999-0412; "Japan Using Anti-Terrorist War to Further Its Own Military Ambitions," Beijing Liaowang, FBIS-EAS-2001-1212.

[10] As early as September 20, a People's Daily editorial described the American plan to "advance east" into Central Asia, turning the region into a "new US military base abroad". One analyst wrote that, "to China, it means that the United States fills the last gap in the northeast of its ring of encirclement." Jiang Nan, "Long-Term Military Presence Said Purpose of US Attack on Terrorism," *Beijing Renmin Ribao* (Guangzhou South China News Supplement), FBIS-NES-2001-0920; Ba Ren, " The United States Meddles With Afghanistan To Kill Three Birds With One Stone," *Ta Kung Pao (Internet edition)*, FBIS-CHI-2001-0924.

[11] Willy Wo Lap Lam, "Is China losing its moral high ground?" asia.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/east/12/17/china.willydiplo/index.html, 18-12-01

it is to establish the institutions and mechanisms of that response, in effect dictating terms to the rest of the world, and confirming China's suspicions that multilateralism under American leadership is basically nothing more than an excuse for American 'hegemonism'.

Taken together, the various consequences of the aftermath for cross-Straits relations are probably conducive to stability, but from China's perspective probably negative. China has made no major threatening moves towards Taiwan since September 11, obviously wanting to prevent accusations that it was taking advantage of the situation. Taiwan too is less likely to challenge China, because it is aware that the US is distracted. Thus the likelihood of cross-Straits tensions flaring up may have decreased as a result of recent events. However, China's interests have suffered in two broad ways. First, while it denied that moderation of the American stance on Taiwan was a bargaining chip in the decision to provide support, there is no doubt that China hoped for it. As the counter-terrorism war drags on, though, it becomes increasingly clear that Chinese support for the war has had little or no impact on American support for Taiwan. The United States recently sold $50 million in anti-tank missiles to Taiwan. In October, it announced that it would go ahead with forming a consortium of contractors to build diesel submarines for Taiwan, in a move intended to get around Chinese pressure on countries capable of building the subs not to cooperate.

The American build-up in central Asia also hurts China's Taiwan policy. Part of China's interest in the Shanghai Cooperation Organization stemmed from the desire to stabilize its Western borders, which would allow it to withdraw military resources from the region, and redirect military spending towards the aerospace and blue water naval capabilities essential to strengthening its hand in a future conflict with Taiwan (as well as any expansion in the South China Seas). The prospect of American troops in and closer American military ties with China's neighbours in central Asia makes it less likely that China will shift military resources in this way. Soon after September 11, PLA Vice-Chief of Staff Xiong Guangkai led a group of senior officials to the region to inspect and make plans to strengthen the army presence in Xinjiang.[12]

Furthermore, just as the Gulf War is widely believed to have had a significant impact on the PLA by driving home the vast technological superiority of the US armed forces, the Afghan stage of the war on terrorism must be sending a message that given the right set of circumstances, the US military will fight very effectively on foreign soil. This is not to suggest that an invasion of Taiwan by the PRC would be at all comparable to the terrorist attacks on the US, merely that the Afghan war must have an impact on the calculus used by PRC civilian and military decision-makers to consider China's Taiwan strategy.

In sum, from the perspective of China's leaders, not only has Chinese support for the US war on terrorism not brought about the benefits that it was supposed to, but the war has indirectly affected many of China's interests both regionally and globally, harming some of them. As a result of the war, US encirclement of China seems to be intensifying, and the longer the conflict continues. the more serious this intensification is likely to be, and the more old tensions are likely to resurface. Still hoping to reap some of the anticipated benefits of better ties with the US, China is as yet unwilling to take the lead in calling for an end to the war. This may change as it continues, or if other members of the already shaky coalition supporting the US begin to falter in their positions.

[12] Willy Wo Lap Lam ,"Jiang fears US foothold in Central Asia," asia.cnn.com/2001/WORLD/asiapcff/east/10/08/willy.column/, 08-10-01

Domestic Consequences

The domestic political and social consequences of the aftermath are basically twofold. First, the leadership may be taking advantage of the situation to intensify repression of political opponents in Xinjiang and possibly elsewhere. Second, Jiang's handling of the larger issues will affect the succession process which is already well underway, and which will culminate in 2002-3.

As noted above, Xinjiang has seen periodic anti-government and separatist protests and government repression in response. The evidence is contradictory as to whether the PRC has taken advantage of the situation to intensify repression in the region since September 11. Amnesty International reports that "there has been an overall intensification of human-rights violations [in Xinjiang] and a crackdown on separatists". More than 2500 suspected separatists have been detained, and Western media reports that not only activists but religious leaders are being targeted. There have been several accounts of executions of Uighurs for political crimes in the months after September 11.[13] On the other hand, some human-rights groups claim that repression was intense before September 11, and has not significantly worsened. The official statistics on repression are notoriously difficult to interpret, because the PRC usually lumps statistics for separatist, terrorist and criminal activity together. This gives the state greater flexibility in how it portrays the terrorist threat. Under normal circumstances, the PRC usually chooses not to admit a serious problem of political opposition, dismissing dissidents as criminals or hooligans. Since September 11, the PRC has taken the opposite tack, stressing the serious danger posed by separatist terrorists and justifying a more aggressive crackdown against them, thus exploiting the underlying flexibility in a different way. In December 2001, the PRC acknowledged officially the problem of domestic terrorism by establishing a counter-terrorism branch in the Ministry of Public Security.[14]

While the PRC has given up its public demand for greater US tolerance towards such policies, it can probably count on greater US restraint in criticizing China's human-rights abuses. The Chinese government has also launched a multi-faceted diplomatic offensive to persuade other countries that Uighur separatists should be considered terrorists. The Chinese government have identified Uighur activists with a global "East Turkestan" terrorist organization, which they accuse of a number of specific attacks, both in China and abroad. Russia and China are both seeking to link Xinjiang terrorists with Chechen rebels, and both in turn to Al Qaida.[15] At APEC, a Chinese Foreign Ministry spokesman called for "a uniform stance and consistent attitude in opposing and combating international terrorism." In other words, the US should not adopt a double standard, clamping down on its terrorist foes while criticizing Beijing for doing the same. Because Bush stood firm by insisting that "the war on terrorism must never be an excuse to persecute minorities," this issue has created new tension between the US and China. Most recently, this has arisen over Uighurs captured in Afghanistan. China has demanded they be returned to China, but American anti-terrorism coordinator Francis Taylor said in Beijing on 6 December that the American government feels that "the

---

[13] Western media reports on human rights issues in Xinjiang are collected at www.uyghuramerican.org/mediareports/index.html

[14] Another factor that encourages skepticism of statistics on repression in Xinjiang is that they are produced by local bureaucratic interests. When Beijing orders localities to 'strike hard', it should come as no surprise that the localities obligingly produce evidence confirming that they have 'struck hard'. Whether this means repression in the locality has really intensified is another matter.

[15] Vice Prime Minister Qian Qichen told UN high commissioner for human rights Mary Robinson that 1,000 Uighurs had trained with Al Qaida in Afghanistan and elsewhere. A Chinese press release on Jan. 21 reported that "The East Turkestan terrorist organization ... has the unstinting support of bin Laden, and is an important part of his terrorist forces." "China Says Muslim Separatist Group Has Connections to bin Laden," *New York Times*, 21-01-02.

legitimate economic and social issues that confront people in Northwestern China are not necessarily counter-terrorist issues and should be resolved politically rather than using counter-terrorism methods" and that the US "has not designated or considers the East Turkestan organization as a terrorist organization." Some analysts worried that China would use similar arguments to justify an intensified crackdown on other opponents of the regime, including Falun Gong practitioners and political dissidents, but no such campaign has yet materialized, or at least not publicly. Nonetheless, whatever the truth to the statistics, there is certainly reason for concern that the P.R.C may try to exploit the global war on terrorism to suppress not just terrorists, but dissidents of all kinds, and not just in Xinjiang.

The situation in Xinjiang obviously affects China's larger developments plans for its Western regions, including Tibet and Xinjiang. A number of objectives underlie this policy. Reducing the disparity in income levels between Western and coastal China is seen as crucial to easing resentment, unregulated internal migration, and minority nationalism. It is also important that Xinjiang continue to be more prosperous than neighbouring central Asian Republics, lest that inspire Kazakh or Kyrgyz irredentism. But economic development has meant greater immigration of Han Chinese to the region, and it appears that it is Han Chinese rather than indigenous groups who are benefiting most from the development program. Thus it is not clear that economic development will lead to a decline in Uighur nationalism. On the other hand, while there is little sympathy among the general Uighur population for the violent fringe of the separatist movement, frustration at the generalized repression could potentially link up with economic grievances and lead to even greater unrest in the medium term. This too supports the notion that the PLA will increase rather than decrease its presence in Xinjiang.

The other aspect of the Chinese domestic political situation that is likely to be affected by the aftermath of 9/11 and the war on terrorism is the succession process, which was to culminate in the 16th Congress of the Chinese Communist Party, scheduled for the fall of 2002, and the country's Tenth National People's Congress the following spring. Uncertainty over the succession probably played a role in China's restrained support for the US-led war on terrorism. Jiang Zemin has been criticized in the past for being too pro-American, and doubtless does not want such criticism renewed in the final months of his official leadership. While the hoped-for diplomatic and public relations coup for Jiang Zemin in handling Sino-US has not really materialized, Jiang has received considerable praise and thanks for his support. At time of writing, it appears that the succession process is going according to his plan. Speculation continues to be that Jiang Zemin will follow the example of Deng Xiaoping and step down from his appointments as Communist Party Secretary-General and State President, but retain the powerful Chairmanship of the Central Military Commission, from which position he could continue to play a dominant role in policy-making. Interestingly, Jiang's designated successor Hu Jintao, who made his first major trip to Western Europe in November, has been virtually silent since September 11, raising fears that he and the rest of the new cohort of leaders, the so-called "Fourth Generation", lack the foreign policy expertise needed to undo the damage to China's international interests.

The generally adverse effects of the aftermath of 9/11 on China's security interests raise the possibility of another, more long-term domestic consequence, related to the broad principles underlying Chinese foreign policy as noted above. It seems possible that these fundamental principles may be challenged in the future, that is, that officials within and without the Ministry of Foreign Affairs may begin to question whether Beijing's minimalist diplomacy is really adequate to protect China's international interests. But such a major change is unlikely to take place during the all-important leadership transition, and more evidence is needed before the likelihood of such a major shift thereafter could be predicted.

Of course, the other significant domestic arena that may be affected by China's response to 9/11 is the American one. If China continues to play a low-key but broadly supportive role in the anti-terrorism effort, and terrorism remains at the top of the American foreign policy agenda, then it is possible that the anti-Chinese sentiment among some members of the Bush administration may be moderated. On the other hand, the anti-China lobby in the US remains a powerful one, the underlying tensions in the relationship endure, and the potential, if the war continues, for Chinese support to weaken all work against this possibility.[16]

Economic Consequences

In the short term, September 11th and its aftermath no doubt took a toll on the world economy, deepening the global downturn, and distracting world leaders from economic recovery. Conventional wisdom is that China has been basically isolated from the international recession, and therefore unaffected. This overstates the case.

The argument that China is insulated from global economic trends is usually based on the following arguments. First, virtually alone outside of the United States, it has sufficient domestic demand because of its massive population to withstand weaker demand for exports (This argument is problematic because only a portion of the Chinese population, perhaps 20% or roughly 250 million, enjoy sufficiently high income to purchase large quantities of consumer products). Second, because of government restrictions, the nascent Chinese stock market is relatively isolated from global capital flows – though Hong Kong is a different story. Third, one of the great drivers of Chinese economic growth, foreign direct investment, is not necessarily harmed by, and may actually benefit from, instability elsewhere in the world. At the APEC meeting in November, major new investments by Microsoft, Hewlett Packard, General Motors and Applied Materials, among others, were announced. Granted, these deals had been in the pipeline for years, but 9/11 clearly did not threaten them.

But China has been and will continue to be affected by the global economic downturn. Weaker US demand does matter, and has already reduced export growth from 30% in 2000 to zero in the third quarter of 2001. Consumer products account for 50% of China's total exports, so a deepening recession in developed countries will harm the Chinese economy. Rising oil prices would hurt it, and Hong Kong, more. GDP growth has already fallen marginally from about 8% to 7%. 7% is considered something of a magic number by Chinese officials, since that is the rate at which the economy must grow to provide jobs for the large demographic group now entering the workforce, and the masses of workers and farmers who are being thrown out of work by the restructuring of state-owned enterprises (SOEs) and China's accession to WTO Declining GDP growth therefore has obvious implications for social stability. In the past, the Chinese government has used public spending, on infrastructure and other investments, to boost GDP, and it will probably do so again in the months ahead. But since government investment is notoriously inefficient, this short-term fix actually will intensify other problems in the long run.

The situation is not completely grim. Evidence is accumulating that the global recession is beginning to recede. Morgan Stanley estimates that China's export growth will resume by mid-2002, which means the slowdown will probably not have a dramatic impact on social stability.[17] Economic problems in the short

---

[16] Dave Lampton of Johns Hopkins outlines the principle contours of opinion in terms of a division between Secretary of State Colin Powell, who falls into the 'engagement' camp and Secretary of Defense Donald Rumsfeld, who falls more into the 'China threat' camp, with Bush falling somewhere in the middle. "Small Mercies: China and American after 9/11," *The National Interest*, Winter 2001.

[17] Stephen Roach, "Global Economics: China is not an Oasis," http://www.morganstanley.com/gsb/index.html, 03-12-01.

term have less to do with the specific effects of the aftermath than with China's growing exposure to the global business cycle. The pro-reform members of the leadership have consistently maintained the argument that short term economic pain, in the form of unemployment and displacement, is necessary in the interest of long-term growth. The question is whether that long-term growth will kick in soon enough to prevent those unemployed and displaced from seriously disrupting society.[18] This calculus is unchanged by September 11th and its aftermath.

Conclusions and Implications for Canada

The comments above on economic consequences reinforce the argument made at the outset of this article that the effects of September 11 and aftermath on China are significant, but that many very important things have not changed. The Chinese leadership's commitment to economic reform, symbolized by the successful WTO application, is not changed. Nor has the likelihood that economic reforms will continue to generate significant medium-term problems. China's growing involvement in international affairs and desire to be recognized as a leading global actor, coupled with a profound ambivalence about the international order as currently constituted, has not changed. The deep tensions between China and the United States, though obscured by the apparent promise of a brighter relationship as partners in the fight on terrorism, have not changed.

September 11 has affected Chinese global and domestic interests in some important ways. The Chinese leadership sees the aftermath as having serious negative consequences for China's security, with America establishing a foothold in Central Asia, Japan showing a new willingness to use military force, and China's recent ally against American pre-eminence, Russia, increasingly unwilling to stand up to the US The war on terrorism may be used to justify a crackdown on separatists on Xinjiang, but such a policy would probably backfire in the long run. China's energy security, and desire to focus military investment on naval and aerospace functions have also been harmed. The negative effects of the aftermath on the global economy will marginally weaken the Chinese economy in the short term. China believes it has made real concessions in the course of offering the US support, and will be disappointed that these concessions have not earned them any apparent rewards. Although these perceptions may harm the prestige of Jiang Zemin, they do not appear to be undermining the succession process. Whether they may lead over the medium term to a more fundamental shift in the Chinese conduct of foreign policy is an intriguing question.

The cooperation on combating terrorism and the muted criticism of each other in public policy pronouncements by the USA and China following September 11 is welcomed by Canada and other countries in the Asia - Pacific region, even it it isn't likely to prove long-lasting. But the return to business-as-usual will probably not significantly undermine that stability. A crackdown on domestic unrest would increase tension in the Sino-Canadian relationship, with groups in Canada calling on their government to protest human rights abuses. If the economic forecast above is accurate, then Canadian economic interests in China will be little affected; if it is not, and the downturn is more serious, leading to more social instability, then there may be implications for migration, especially illegal migration, to Canada.

[18] It is often forgotten that their most significant opponents are not the few surviving leftists, who are almost completely marginalized, but those such as Li Peng, often misleadingly labeled in the Western media as conservatives, who argue that China should pursue a soft-landing strategy for economic reform.

The author of this issue, Professor Michael Szonyi, is a member of the Department of History, University of Toronto, and a recognized international authority on Asia.

ISSN 1192-277X
Catalogue JS73-1/81

Commentary is a regular publication of the Research, Analysis and Production Branch of CSIS. Inquiries regarding submissions may be made to the Director General of the Research, Analysis and Production Branch at the following address: Box 9732, Stn. "T", Ottawa, Ont., K1G 4G4, or by fax at (613) 842-1312. Consult our World Wide Web site on the Internet for back issues of *Commentary*: http://www.csis-scrs.gc.ca

Printemps 2002
N° 81

Commentaire

Publication du **SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ**

LE 11 SEPTEMBRE ET L'APRÈS-11 SEPTEMBRE : RÉPERCUSSIONS SUR LA CHINE ET RÉACTION DES CHINOIS

Michael Szonyi

Le fait qu'un article soit publié dans *Commentaire* ne signifie pas que le SCRS a confirmé l'authenticité des informations qui y sont contenues ni qu'il appuie les opinions de l'auteur.

Introduction

Dans les jours qui ont suivi les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le monde semblait avoir été complètement transformé, mais, depuis, il est devenu évident qu'en ce qui concerne l'analyse de nombreux aspects de la sécurité internationale, le véritable défi que représente le 11 septembre consiste à établir une nette distinction entre ce qui a vraiment changé et ce qui n'a pas changé. Cela vaut certainement pour l'analyse de la politique et des intérêts chinois. L'appui de la Chine dans la guerre des Américains contre le terrorisme semble ouvrir un nouveau chapitre dans les relations sino-américaines et annoncer un rapprochement. Toutefois, les principales tensions entre les deux pays, attribuables par exemple à l'inquiétude des Américains concernant le surplus commercial de la Chine, la vente d'armes à des tiers pays et la violation des droits de la personne, ainsi qu'aux craintes des Chinois qui appréhendent l'hégémonie des États-Unis et leur ingérence dans les relations entre la Chine et Taïwan, ont été laissées de côté, ne se sont pas dissipées et réapparaîtront avec le temps. Le renforcement de la présence américaine en Asie centrale aura des répercussions considérables sur la sécurité de la Chine, mais il n'est pas certain qu'elles seront toutes négatives. Bien que beaucoup de gens craignent que la Chine saisisse l'occasion pour étendre sa campagne de répression musclée contre les activistes musulmans sur son territoire. les témoignages sont contradictoires en ce qui concerne l'intensification de la répression. Dans le présent rapport, nous examinerons ces questions

et d'autres dans le but d'évaluer la réaction de la Chine aux attentats du 11 septembre et à la guerre subséquente contre le terrorisme (l'après-11 septembre), ainsi que les répercussions probables de ces événements sur les intérêts politiques et économiques de la Chine et ses intérêts en matière de sécurité.

Réaction initiale de la Chine

La Chine n'a pas tardé à réagir face aux nouveaux défis et aux nouvelles occasions découlant des attentats du 11 septembre. Dans les jours qui ont suivi les attaques, le président Jiang Zemin a téléphoné à George Bush pour offrir le soutien de la Chine dans la lutte internationale contre le terrorisme. Jiang a ensuite téléphoné à d'autres leaders mondiaux, espérant de toute évidence que les événements du 11 septembre fourniraient à la Chine, et à lui personnellement, l'occasion de faire preuve de leadership et, du même coup, de prendre plus d'importance sur la scène internationale. La Chine a participé à plusieurs ententes et déclarations multilatérales contre le terrorisme, notamment à l'établissement d'un centre antiterroriste par l'Organisation de coopération de Shanghai (les six de Shanghai ou OCS) et à la déclaration de l'APEC. Aux Nations Unies, la Chine a ratifié l'adhésion à la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et a signé la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. La Chine et les États-Unis ont conclu entre eux plusieurs ententes pour l'échange de renseignements.

La position de la Chine concernant l'action militaire contre Al Qaida et l'Afghanistan a été relativement stable en septembre et au début d'octobre. Assez étonnamment, compte tenu de son intransigeance antérieure à l'égard de l'action militaire des Américains à l'étranger, la Chine n'a pas condamné leurs plans à l'avance. Jiang et d'autres dirigeants chinois ont toutefois insisté pour que les États-Unis respectent certaines conditions. L'intervention américaine devrait être autorisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, être fondée sur des preuves concrètes, être conforme à la loi internationale et ne pas viser des civils innocents. Mais finalement, comme il devenait évident que le rôle des Nations Unies serait minime et que les États-Unis comptaient aller de l'avant même sans fournir de preuves concluantes au public, et à mesure que le nombre de victimes augmentait parmi les civils, la Chine a modéré sa position et choisi de ne pas critiquer les États-Unis publiquement. La position de la Chine quant aux concessions auxquelles elle s'attendait en échange de son soutien a évolué elle aussi avec le temps. Dans ses premières déclarations, la Chine a indiqué qu'elle s'attendait, en contrepartie de son appui, à ce que les États-Unis « soutiennent et comprennent » ses propres activités antiterroristes et antiséparatistes. En d'autres termes, la Chine s'attendait à ce que les États-Unis adoucissent leur position sur des problèmes comme la question taïwanaise, la situation au Tibet et le mouvement Falun Gong. Elle n'a pas tardé à modérer cette position également, niant officiellement qu'elle avait exigé des concessions particulières. Toutefois, les médias chinois continuent de parler beaucoup des activités séparatistes dans la région du Xinjiang. Cela donne à penser que les leaders chinois ont choisi de réduire la gamme des concessions attendues, peut-être pour que les leaders occidentaux les acceptent plus facilement.

La réaction initiale de la Chine aux événements du 11 septembre a été influencée principalement par deux questions, une nationale, et l'autre, internationale. À l'échelle nationale, il était évident que l'après-11 septembre aurait des répercussions considérables dans la région autonome ouïgoure du Xinjiang dans l'ouest de la Chine. Le Xinjiang représente presque 20 p. 100 de la superficie totale de la Chine, mais comprend à peine plus de 1 p. 100 de la population du pays. Environ la moitié de la population du Xinjiang fait partie de groupes ethniques minoritaires, dont celui des Ouïgours est le plus nombreux, et environ la moitié sont des Chinois han, dont la plupart ont immigré dans la région avec l'appui du gouvernement depuis 1949. La plupart des groupes ethniques minoritaires, y compris les Ouïgours, sont musulmans. Les tensions

entre eux et les Chinois de souche perdurent, comme il est décrit dans un *Commentaire* précédent[1]. Depuis les émeutes de 1997 à Yining, qui ont fait dix morts selon les Chinois mais plus d'une centaine selon les organisations ouïgoures à l'étranger, les séparatistes font régulièrement parler d'eux à cause de leurs manifestations et attentats à la bombe. Le gouvernement chinois maintient une politique de répression musclée dans l'espoir d'affaiblir le soutien pour l'indépendance du Xinjiang[2]. Il s'est aussi efforcé d'entretenir de bonnes relations avec des États comme l'Iran et le Pakistan, espérant limiter le soutien extérieur en faveur du séparatisme ouïgour. Pour cette même raison, il appuie fortement l'OCS, qui rassemble la Chine, la Russie, le Kazakhstan, le Tadjikistan, l'Ouzbékistan et le Kyrgyzstan. Immédiatement après le 11 septembre, le gouvernement chinois craignait que les militants lancent des attaques au Xinjiang et que les troubles en Afghanistan gagnent la Chine. Plus tard, lorsque la coalition contre le terrorisme s'est formée, les dirigeants chinois ont profité de l'occasion pour prendre de nouvelles mesures contre le séparatisme dans la région en le considérant comme une sorte de terrorisme.

À l'échelle internationale, la grande question était celle des relations sino-américaines. Le gouvernement de la RPC se préoccupe énormément de ses relations avec les États-Unis, en raison notamment de l'importance, d'une part, des investissements, de la technologie et du marché américains pour le programme chinois de développement économique, d'autre part, de la puissance et de la technologie militaires américaines par rapport à la question de la réunification avec Taïwan. Toutefois, de profonds désaccords sur des questions comme le problème de Taïwan, la sécurité régionale et les droits de la personne sous-tendent ces relations cruciales entre la Chine et les États-Unis. L'énorme excédent commercial de la Chine dans ses échanges avec les États-Unis constitue une autre source de friction. Les relations se sont détériorées au cours des dernières années à cause des accusations d'espionnage nucléaire lancées par les États-Unis contre la Chine, du bombardement de l'ambassade chinoise à Belgrade en 1999, de l'incident survenu plus tôt en 2001 concernant un avion espion américain, et du projet de bouclier antimissile (NMD) de Bush. Les leaders chinois espéraient manifestement que le 11 septembre leur fournirait une occasion de se réconcilier avec les États-Unis. Jiang Zemin espérait aussi qu'en montrant son habileté à bien gérer les relations avec les États-Unis, il prendrait de l'envergure au pays, ce qui faciliterait peut-être l'imminent processus de succession. Par ailleurs, à mesure que la coalition américaine prenait de l'ampleur, les leaders chinois ont dû craindre d'être laissés de côté.

Par contre, la Chine s'est toujours opposée aux interventions militaires américaines ou à celles qui sont dirigées par les Américains à l'étranger. Cette opposition s'explique par des préoccupations plus vastes relativement au principe de l'intervention dans les affaires d'un autre État. La Chine craint que l'interventionnisme finisse un jour par être utilisé contre elle, dans le conflit avec Taïwan ou le Tibet par exemple. Elle a donc critiqué haut et fort les interventions américaines antérieures, comme celle en ex-Yougoslavie. Les dirigeants chinois sont également préoccupés par l'unilatéralisme américain dans les affaires internationales et, du reste, par le multilatéralisme qu'ils perçoivent souvent comme un unilatéralisme américain déguisé. On a craint que l'action militaire américaine ait des répercussions néfastes sur la sécurité de la Chine. Par ailleurs, si le gouvernement chinois appuyait l'action des États-Unis, il pourrait compromettre les relations avec les États arabes et soulever la colère des nationalistes au pays. Des questions

---

[1] Paul George, « L'agitation islamique dans la région autonome chinoise du Xinjiang-Ouïgour », *Commentaire* n° 73 (1998).

[2] De nombreux Ouïgours ont été condamnés à mort ou à de longues peines d'emprisonnement à cause de leur séparatisme et de leurs activités criminelles, comme des vols et des meurtres, mais les liens entre le crime organisé et le séparatisme ethnique, s'il y en a, ne sont pas clairs. Selon Amnistie Internationale, 190 exécutions ont eu lieu au Xinjiang entre janvier 1997 et avril 1999.

nationales sont également entrées en ligne de compte. Le gouvernement a souvent attisé le sentiment nationaliste dans le passé pour servir ses intérêts, mais maintenant il ne peut se permettre de sembler faible face aux pressions américaines ni laisser l'opinion publique influer sur la prise de décisions stratégiques[3].

Outre la possibilité de rétablir les relations tumultueuses avec les États-Unis et d'agir plus librement au Xinjiang, plusieurs facteurs semblaient indiquer que pour la Chine, du moins, les événements du 11 septembre avaient un côté positif. Exprimant une opinion qui semblait largement partagée, Wang Yizhou, l'influent vice-directeur de l'Institut d'économie mondiale et de recherche politique de l'Académie chinoise de sciences sociales, a écrit que les États-Unis n'auraient d'autre choix maintenant que d'adopter une approche multilatérale pour poursuivre la guerre contre le terrorisme, ce qui pourrait aider la Chine[4]. Les événements du 11 septembre et l'après-11 septembre pourraient aussi servir les intérêts de la Chine si le terrorisme, au lieu de la Chine, était désormais perçu comme la plus grande menace pesant sur les États-Unis. En appuyant les États-Unis, la Chine a également pu montrer quelle est sa position en tant que pays responsable comptant parmi les chefs de file mondiaux et faire taire ceux qui allèguent qu'en vendant des armes, la Chine contribue au moins partiellement au terrorisme partout dans le monde. Le fait qu'on s'attendait à ce que la guerre soit de courte durée, limitée dans son étendue et restreinte ou influencée par la surveillance exercée par les Nations Unies a permis d'apaiser la crainte qu'elle mène à une augmentation de la puissance militaire américaine ou à un remaniement de l'échiquier géopolitique de la région. Finalement, les dirigeants chinois ont établi que les avantages qu'il y avait à offrir d'appuyer les États-Unis l'emportaient sur les risques à courir.

Toutefois, le soutien, une fois qu'il a été offert, a été limité et de faible envergure. L'élément le plus important a été la décision de la Chine de ne pas jouer les trouble-fêtes, en menaçant de mettre son veto à une décision du Conseil de sécurité ou en critiquant la politique américaine, comme elle l'a fait dans le passé. Au lieu, les dirigeants chinois ont appuyé les efforts déployés dans le monde entier contre le terrorisme. Selon certains rapports, la Chine a également joué un rôle en coulisses en amenant le Pakistan à appuyer la lutte des États-Unis[5]. Par contre, la Chine n'a pas offert d'aide matérielle ni la possibilité d'utiliser son territoire. Contrairement à la Russie, à la Communauté européenne et même au Canada, la Chine est demeurée très discrète depuis le début de l'action militaire. Pourquoi la Chine, dont les intérêts sont considérablement touchés par l'après-11 septembre, joue-t-elle un rôle si marginal dans ce qui se passe dans la région? La réponse réside probablement en partie dans un principe fondamental de la politique étrangère de la Chine

---

[3] La réaction des médias en Chine aux attentats terroristes contre les États-Unis a été mitigée. Les médias officiels ont exprimé leur sympathie pour les pertes américaines et décidé de combattre le terrorisme. Les médias occidentaux, pour leur part, ont fait état de la vente de vidéos qui semblaient célébrer les attaques, ainsi que du nombre élevé d'opinions antiaméricaines exprimées dans les groupes de discussion sur Internet, dont un grand nombre laissaient entendre que les États-Unis récoltaient ce qu'ils méritaient à cause de leur comportement agressif sur la scène internationale. Bien que seulement une minorité de gens en Chine partagent de telles opinions extrêmes, il y a certes en Chine aujourd'hui une grande ambivalence à propos des États-Unis. Contrairement à ce qui s'est produit à d'autres moments dans le passé, comme en 1999 lors du bombardement de l'ambassade chinoise à Belgrade, le gouvernement n'a pas appuyé les opinions extrémistes. Au contraire, plusieurs articles parus dans la presse officielle exhortaient le gouvernement à limiter les propos incendiaires diffusés sur Internet ou dans d'autres médias.

[4] Wang Yizhou, « Jiuyiyi shijian zhihou de guoji xingshi », à l'adresse go6.163.com/gzcn/z006/037.htm, 11 décembre 2001. Selon certains spécialistes, comme Qiao Liang et Wang Xiangsui, auteurs d'un best-seller sur le terrorisme, les attaques ont marqué « le début du déclin des États-Unis comme superpuissance ».

[5] « China's Quiet, Crucial Role in the War », *Wall Street Journal*, 18 décembre 2001.

depuis le début de la réforme sous Deng Xiaoping, soit celui de protéger les intérêts vitaux à un coût minime, de manière à ne pas détourner son attention concentrée principalement sur le développement économique du pays et d'autres préoccupations. Cette attitude découle en partie de l'ambivalence fondamentale de la Chine à propos du système international tel qu'il est constitué actuellement. Comme l'a dit David Shambaugh, « d'un côté, la Chine cherche à être un membre à part entière de la communauté internationale, mais, de l'autre, elle demeure mal à l'aise par rapport au raisonnement qui sous-tend un grand nombre d'actions et de régimes multilatéraux. Beijing craint aussi que sa participation dans des entreprises multilatérales réduise sa propre liberté d'action et compromette sa souveraineté sacrée »[6] (traduction libre). Des questions pressantes comme l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la détérioration de l'économie qui en résulte donnent du poids actuellement à ce principe fondamental. Un autre facteur est peut-être le refus de Jiang Zemin de prendre des décisions risquées pendant les derniers mois de son leadership officiel, et le fait que ses collègues, de niveaux subalternes ou supérieurs, ne sont pas disposés à compromettre les choses à un moment aussi crucial dans le processus de succession[7].

Les répercussions de la guerre contre le terrorisme sur les intérêts de la Chine en matière de sécurité

Il semble en ce moment que la décision de Beijing d'accorder un soutien limité à la guerre des Américains contre le terrorisme se soit retournée contre lui. Jusqu'à présent, la guerre a eu tout compte fait un impact négatif sur les intérêts chinois dans la région et à l'échelle internationale, et quelques-uns seulement, sinon aucun, des avantages prévus se sont matérialisés.

Les répercussions se font surtout sentir dans la région proprement dite. Tous les voisins importants de la Chine ont cherché à améliorer leurs relations avec les États-Unis. Les Américains ont aussi renforcé leur présence dans les républiques d'Asie centrale. Le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan se sont tous entendus pour laisser les forces américaines combattant en Afghanistan utiliser leurs bases et ne retireront vraisemblablement pas leur offre tant que les forces de maintien de la paix demeureront dans la région. En Ouzbékistan en particulier, les États-Unis pourraient continuer d'exercer leur influence, de gros prêts de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) étant prévus ainsi que l'octroi d'autres fonds pour la coordination des services de renseignements et le développement. Un autre facteur peut-être tout aussi important est la possibilité accrue que des compagnies américaines participent au développement des ressources pétrolières en Asie centrale. Le président du Kazakhstan s'est rendu aux États-Unis en décembre pour rencontrer Bush et des cadres de l'industrie du pétrole américaine et discuter d'investissements dans le pays. On ne sait pas encore très bien quelle forme prendra le nouveau gouvernement afghan, mais il semble qu'il s'agira essentiellement d'un gouvernement pro-occidental, qui accueillera pendant un certain temps une force multilatérale onusienne de maintien de la paix. Le Pakistan, allié de longue date de la Chine, a été largement écarté des négociations concernant le nouveau gouvernement afghan et a lui-même cherché à resserrer ses liens avec les États-Unis. La façon dont les voisins de la Chine en Asie centrale mettent maintenant l'accent sur les relations bilatérales avec les États-Unis a certes des répercussions sur l'importance qu'ils accordent aux relations avec la Chine. Ce changement a déjà fondamentalement éclipsé les fonctions de l'OCS en matière de sécurité et d'économie.

---

[6] David Shambaugh, « China's Ambivalent Diplomacy », *Far Eastern Economic Review*, 15 décembre 2001.

[7] Dans l'histoire de la RPC, plusieurs successeurs potentiels du dirigeant suprême ont découvert qu'une ascension trop rapide pour assumer un rôle de leader a des conséquences négatives.

Les conséquences pour la Chine de la présence accrue des États-Unis en Asie centrale sont complexes. De toute évidence, la Chine préférerait qu'il n'y ait pas de troupes ni de bases américaines dans les pays voisins. Cependant, rien ne prouve que la Chine ait de grandes visées expansionnistes pour la région. Dans la mesure où les États-Unis ne sont pas farouchement hostiles à la RPC ou menaçants pour celle-ci, l'accès de l'armée américaine à des bases dans la région ne sera vraisemblablement pas en soi perçu comme une menace inacceptable pour la sécurité de la RPC. Par ailleurs, si la présence accrue des États-Unis assure une plus grande stabilité dans la région et permet d'y endiguer le séparatisme, le terrorisme et l'extrémisme religieux ou politique, la Chine sera en fait avantagée.

Par contre, comme il est expliqué ci-après, la présence militaire accrue des États-Unis complique les plans concernant Taïwan. La nouvelle présence américaine en Asie centrale a aussi des répercussions sur la sécurité énergétique en Chine. La croissance économique dans ce pays nécessitera de plus grandes richesses en pétrole, dont les réserves stratégiques sont minimes en Chine. La production intérieure de pétrole atteint environ 160 millions de tonnes par année, et il est peu probable qu'elle augmentera considérablement. La demande, qui se chiffre actuellement à quelque 230 millions de tonnes, devrait augmenter à environ 300 millions de tonnes d'ici 2010. On s'attend à ce que les importations nettes atteignent environ les 100 millions de tonnes. À l'heure actuelle, le pétrole en Chine est importé en grande partie du Moyen-Orient. En 1997, la Chine a exercé avec succès des pressions sur le Kazakhstan pour obtenir le droit exclusif d'exploiter le grand champ de pétrole d'Ouzen et est devenue propriétaire majoritaire d'une importante compagnie pétrolière. Les deux parties ont également discuté de la construction d'un oléoduc allant du Kazakhstan jusqu'au Xinjiang, mais avec les prix actuels du pétrole, le projet ne semble pas réalisable. La Chine vise de toute évidence à moins dépendre des richesses en pétrole du Moyen-Orient, et vraisemblablement à être moins vulnérable à l'ingérence des États-Unis, bien qu'il soit très peu probable que les États-Unis décrètent dans un proche avenir un embargo pour interdire l'exportation du pétrole du Moyen-Orient vers la Chine. L'intérêt accru des compagnies pétrolières américaines envers le Kazakhstan représente de nouveaux défis pour celles-ci.

En examinant la situation de plus près, on se rend compte que l'après-11 septembre a eu des répercussions sur les liens de la Chine avec la Russie et a enhardi le Japon. Au cours de la dernière décennie, l'allié le plus important de la Chine pour contrer l'influence américaine a été la Russie, qui s'est jointe à elle pour critiquer l'intervention des États-Unis en ex-Yougoslavie et leur projet de bouclier antimissile. Depuis le 11 septembre, Poutine a offert à Bush un soutien beaucoup plus grand que Jiang Zemin, permettant le survol de l'espace aérien russe et exerçant des pressions sur le Tadjikistan pour permettre aux forces américaines d'utiliser leurs bases militaires. Si la Russie met assurément l'accent sur ses relations bilatérales avec les États-Unis en ce moment, il n'en demeure pas moins que la Chine reste un important partenaire à bien des égards. Par exemple, la Chine continue d'acheter beaucoup d'armes de la Russie, fournissant ainsi à l'armée russe les fonds dont elle a grandement besoin, et elle demeure un allié potentiel dans toute tentative de la Russie en vue de rétablir sa suprématie en Asie centrale. La réunion tenue au début de janvier par les ministres des Affaires étrangères membres de l'OCS, au cours de laquelle il a été décidé d'essayer de rehausser le rôle international de cette dernière, reflète clairement les efforts déployés par la Chine et la Russie pour ranimer l'organisation. Par contre, si certains analystes ont raison de noter un profond changement dans les relations russo-américaines en 2001, du fait que Bush et Poutine se perçoivent maintenant comme d'authentiques alliés contre le nouvel ennemi commun qu'est le terrorisme et, avant tout, du fait que Poutine décide, avec de solides appuis au pays, que l'avenir de la Russie dépend du resserrement des liens économiques et politiques avec l'Europe et les États-Unis, alors l'importance accordée récemment par la Russie aux relations avec les États-Unis est plus qu'une simple réaction aux événements du 11 septembre. Le cas échéant, la coopération

sino-russe devrait être perçue à l'avenir comme étant d'ordre tactique plutôt que stratégique, et les nombreux points créant des dissensions et de la concurrence entre les deux pays auront tendance à éclipser leurs intérêts communs. Il existe de nombreux obstacles possibles à une alliance russo-américaine, mais la seule perspective d'une telle alliance est très inquiétante pour la Chine, qui se trouverait isolée à cause des principaux points de désaccord avec les États-Unis[8].

Si la Chine et la Russie s'opposent vivement aux plans américains concernant de nouveaux systèmes de défense contre les missiles, le projet américain de bouclier antimissile (NMD) représente néanmoins une menace bien plus grande pour la Chine, car celui-ci risque de neutraliser son arsenal nucléaire beaucoup plus petit. Un système NMD opérationnel réduirait considérablement le pouvoir de négociation de la Chine sur différentes questions considérées comme cruciales à l'échelle nationale. Il pourrait forcer la Chine à accroître sa puissance militaire à prix fort, ce qui la détournerait du développement économique. Les leaders chinois se souviennent sans aucun doute des effets de la course aux armements sur l'Union soviétique et son Parti communiste dans les années 1980. En annonçant que les États-Unis comptaient se retirer unilatéralement du traité concernant la limitation des systèmes antimissiles balistiques, Bush a fait connaître son intention d'aller de l'avant avec la mise au point du système NMD. La Russie et la Chine sont toutes deux restées muettes, reconnaissant probablement que cette bataille était déjà perdue. Il semble donc que les espoirs de la Chine aient été anéantis, elle qui souhaitait que les événements du 11 septembre et l'après-11 septembre portent un coup à l'engagement de Bush à déployer un bouclier antimissile.

Le Japon a envoyé six navires de sa Force navale d'autodéfense pour fournir un soutien logistique à la mission américaine. Il s'agit là du premier déploiement militaire du Japon en temps de guerre depuis la Deuxième Guerre mondiale (pendant la guerre du Golfe, le Japon a envoyé des navires seulement lorsque les hostilités ont pris fin). Probablement dans l'espoir d'apaiser les craintes des Chinois relativement au militarisme japonais, le premier ministre Koizumi a exprimé, le 8 octobre, « de sincères remords et excuses » pour la brutalité du Japon à l'endroit de la Chine avant et pendant la Deuxième Guerre mondiale. Toutefois, le gouvernement chinois était manifestement inquiet de la décision du Japon d'envoyer des forces, Jiang Zemin avertissant le Japon de ne pas« suivre le même vieux chemin de la ruine». Dans une publication officielle, on prévoyait que la décision mènerait à une révision de la constitution japonaise, « éliminant ainsi le dernier obstacle dans la marche du Japon en vue de devenir une grande puissance militaire »[9] (traduction libre). La Chine perçoit comme une menace pour sa sécurité la souplesse accrue des possibilités militaires qui s'offrent au gouvernement japonais, résultant directement de la guerre contre le terrorisme.

Plus la guerre sera longue et coûteuse, plus les conséquences en seront lourdes pour la Chine. Dans deux directions, l'Ouest et le Sud-Est, la Chine fait face à des États qui comptent d'importantes populations musulmanes. Une guerre persistante au terrorisme entraînera probablement une plus forte présence américaine dans ces États. Outre l'Asie centrale et le Pakistan, les commandos américains de lutte contre le terrorisme assurent déjà un entraînement dans les Philippines. L'attention des Américains pourrait aussi se tourner vers l'Indonésie, où il y aurait des réseaux d'al-Qaïda, et peut-être vers la Malaisie. En raison de considérations d'ordre politique, il est improbable que les États-Unis déploieront des troupes dans ces pays,

---

[8] Dans le passé, la perspective d'une alliance russo-américaine a provoqué de grands remaniements de la politique étrangère chinoise, surtout lorsque les rapprochements diplomatiques avec les États-Unis ont commencé au début des années 1970, donnant lieu à la visite de Nixon, au communiqué de Shanghai et à la normalisation des relations sino-américaines.

[9] « PRC FM Spokesman Calls Japan's Military Involvement "Very Sensitive Issue" », Agence France Presse, FBIS-CHI 1999-0412; « Japan Using Anti-Terrorist War to Further Its Own Military Ambitions », Beijing Liaowang, FBIS-EAS-2001-1212.

mais ils pourraient contribuer à l'entraînement, au financement et peut-être à l'armement de ceux qui y opéreront. Les alliés des États-Unis dans la région, notamment le Japon et l'Australie, sont considérés comme des concurrents de la Chine, de sorte que leur participation à des opérations de lutte contre le terrorisme, ou un contact militaire plus étroit avec les États-Unis, sont aussi menaçants. Tous ces événements renforcent la crainte de longue date de la Chine d'être encerclée par les États-Unis[10].

De plus, la Chine entretient des rapports étroits avec un grand nombre de futures cibles possibles d'une guerre élargie contre le terrorisme, dont la Corée du Nord, la Syrie, l'Iran et l'Irak, à qui elle a déjà vendu des armes. Déjà, la Corée du Nord lui aurait demandé des assurances d'une aide si elle devait être la cible de raids aériens américains à une étape ultérieure de la guerre contre le terrorisme[11]. Le rôle joué par la Chine dans l'approvisionnement en armes d'États que les États-Unis ont qualifiés de « voyous » retiendra davantage l'attention mondiale si la guerre doit s'étendre. Enfin, plus les États-Unis assumeront longtemps la direction de la réponse mondiale au terrorisme, plus ils risquent d'établir les institutions et les mécanismes de cette intervention, ce qui leur permettra d'en dicter concrètement les modalités au reste du monde et confirmera les soupçons de la Chine que le multilatéralisme sous la direction américaine n'est rien de plus qu'un prétexte à l'« hégémonisme » américain.

Globalement, les diverses répercussions de l'après-11 septembre sur les relations entre les deux Chines sont probablement propices à la stabilité, mais sans doute négatives du point de vue de la Chine. La Chine n'a fait aucun mouvement important de menace à l'endroit de Taïwan depuis le 11 septembre, cherchant de toute évidence à éviter de se faire accuser de profiter de la situation. Taïwan est aussi moins susceptible de provoquer la Chine, parce qu'elle est consciente que les États-Unis sont distraits. Le risque que les tensions entre les deux Chines s'exacerbent pourrait donc avoir diminué à la suite des récents événements. Cependant, les intérêts de la Chine ont souffert sur deux plans importants. Bien qu'elle nie que la modération de la position des États-Unis à l'égard de Taïwan ait servi de monnaie d'échange dans sa décision de fournir un appui, il ne fait aucun doute que la Chine l'espérait. Maintenant que la guerre contre le terrorisme piétine, cependant, il devient de plus en plus clair que l'appui qu'elle a assuré à la guerre a eu peu, voire pas d'incidence sur le soutien des États-Unis à Taïwan. Les États-Unis ont récemment vendu pour 50 millions de dollars de missiles antichar à Taïwan. En octobre, ils ont annoncé qu'ils réaliseraient leur projet de créer un consortium d'entrepreneurs pour construire des sous-marins diesel pour Taïwan, décision qui visait à contourner les pressions exercées par la Chine sur les pays capables de construire ces sous-marins pour qu'ils ne coopèrent pas.

Le renforcement de la présence des États-Unis en Asie centrale nuit également à la politique de la Chine à l'égard de Taïwan. L'intérêt que la Chine porte à l'OCS découlait en partie de son désir de stabiliser ses frontières occidentales, ce qui lui aurait permis de retirer des troupes de la région et de réorienter des dépenses militaires vers les capacités aérospatiales et océaniques dont elle a besoin pour renforcer sa position

---

[10] Déjà le 20 septembre, un éditorial du *Quotidien du peuple* décrivait le projet américain d' « avancer vers l'est » en Asie centrale, comme une transformation de la région en une « nouvelle base militaire américaine à l'étranger ». Un analyste a écrit que « pour la Chine, cela signifie que les États-Unis comblent le dernier vide dans le nord-est de leur anneau d'encerclement ». Jiang Nan, « Long-Term Military Presence Said Purpose of US Attack on Terrorism », *Beijing Renmin Ribao* (Guangzhou South China News Supplement), FBIS-NES-2001-0920; Ba Ren, « The United States Meddles With Afghanistan To Kill Three Birds With One Stone », *Ta Kung Pao (édition Internet)*, FBIS-CHI-2001-0924.

[11] Willy Wo Lap Lam, « Is China losing its moral high ground? », asia.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/east/12/17/china.willydiplo/index.html, 18 décembre 2001.

dans un futur conflit avec Taïwan (ainsi que dans tout projet d'expansion dans la mer de Chine méridionale). La Chine est moins susceptible de réorienter ainsi ses ressources militaires si les États-Unis déploient des troupes en Asie centrale et établissent des relations militaires plus étroites avec ses voisins dans cette région. Peu après le 11 septembre, le vice-chef d'état major de l'APL, Xiong Guangkai, a dirigé un groupe de hauts gradés chargé d'inspecter la région et de tracer des plans en vue d'accroître le potentiel militaire au Xinjiang[12].

Qui plus est, tout comme la guerre du Golfe dont on pense généralement qu'elle a eu un impact important sur l'APL en faisant bien comprendre la vaste supériorité technologique des forces armées américaines, le volet afghan de la guerre contre le terrorisme doit envoyer le message que, si les circonstances s'y prêtent, l'armée américaine combattra très efficacement en territoire étranger. Cette réflexion ne vise pas à établir la moindre comparaison entre une invasion de Taïwan par la RPC et les attentats terroristes perpétrés contre les États-Unis, simplement à faire remarquer que la guerre en Afghanistan doit avoir une incidence sur les calculs que font les décideurs civils et militaires de la RPC chargés d'élaborer la stratégie de la Chine à l'égard de Taïwan.

Bref, du point de vue des dirigeants chinois, non seulement le soutien de la Chine à la guerre que les États-Unis mènent contre le terrorisme n'a-t-il pas rapporté les avantages escomptés, mais encore la guerre a en un effet indirect sur bon nombre des intérêts de la Chine aux niveaux tant régional que mondial, compromettant certains d'entre eux. À cause de la guerre, l'encerclement de la Chine par les États-Unis semble s'intensifier, et plus la guerre durera longtemps, plus cette intensification risque de s'aggraver et plus les vieilles tensions risquent de refaire surface. Espérant toujours récolter certains des fruits escomptés de meilleures relations avec les États-Unis, la Chine n'est pas encore prête à prendre l'initiative de demander la fin de la guerre. Cela pourrait changer si la guerre se prolonge ou si les positions d'autres membres de la coalition déjà chancelante qui soutient les États-Unis commencent à faiblir.

Conséquences sur la scène intérieure

Au fond, les conséquences politiques et sociales de l'après-11 septembre sur la scène intérieure sont doubles. Premièrement, les dirigeants pourraient profiter de la situation pour intensifier la répression des opposants politiques au Xinjiang et peut-être ailleurs. Deuxièmement, la façon dont Jiang règle l'ensemble de la problématique aura une incidence sur le processus de succession déjà bien amorcé, qui se conclura en 2002-2003.

Comme nous l'avons déjà signalé, le Xinjiang connaît des manifestations antigouvernementales et séparatistes régulières et la répression gouvernementale qui en découle. Les témoignages sont contradictoires quant à savoir si la RPC a profité de la situation pour intensifier sa répression sur la région depuis le 11 septembre. Amnistie Internationale signale « une intensification globale des violations des droits de la personne [au Xinjiang] et des mesures de répression contre les séparatistes ». Plus de 2 500 présumés séparatistes ont été incarcérés, et les médias occidentaux rapportent que non seulement les activistes, mais aussi les dirigeants religieux sont pris pour cibles. Il y a eu plusieurs récits d'exécutions de Ouïgours pour

[12] Willy Wo Lap Lam, « Jiang fears U.S. foothold in Central Asia », asia.cnn.com/2001/WORLD/asiapcff/east/10/08/willy.column/, 8 octobre 2001.

crimes politiques dans les mois qui ont suivi le 11 septembre[13]. Par contre, certains groupes de défense des droits de la personne affirment que la répression était intense avant le 11 septembre et qu'elle ne s'est pas tellement aggravée. Les statistiques officielles sur la répression sont notoirement difficiles à interpréter, la RPC mettant habituellement les activités séparatistes, terroristes et criminelles dans la même catégorie. Cela lui donne plus de latitude pour dépeindre la menace terroriste. Dans des circonstances normales, la RPC choisit habituellement de ne pas reconnaître qu'elle a un grave problème d'opposition politique, ne voyant dans les dissidents que des criminels ou des voyous. Depuis le 11 septembre cependant, elle a adopté la tactique opposée, insistant sur le grave danger que représentent les terroristes séparatistes et justifiant la prise de mesures de répression plus fermes contre eux, exploitant de ce fait différemment la flexibilité sous-jacente. En décembre 2001, la RPC a reconnu officiellement le problème du terrorisme national en établissant une direction de lutte contre le terrorisme au sein du ministère de la Sûreté publique[14].

Bien qu'elle ait renoncé à exiger publiquement une plus grande tolérance des États-Unis à l'endroit de telles politiques, la RPC peut probablement compter sur une plus grande retenue dans les critiques américaines des violations des droits de la personne sur son territoire. Le gouvernement chinois a aussi lancé une vaste offensive diplomatique en vue de persuader d'autres pays que les séparatistes ouïgours doivent être considérés comme des terroristes. Il a assimilé les activistes ouïgours à une organisation terroriste mondiale « du Turkestan oriental », qu'il a accusée d'avoir commis un certain nombre d'attentats précis, tant en Chine qu'à l'étranger. La Russie et la Chine cherchent toutes deux à établir un lien entre les terroristes du Xinjiang et les rebelles tchétchènes, ainsi qu'entre ces deux groupes et al-Qaïda[15]. Lors du Sommet de l'APEC, un porte-parole du ministère des Affaires étrangères de la Chine a demandé « une position uniforme et une attitude constante dans l'opposition au terrorisme international et la lutte contre ce fléau ». Autrement dit, les États-Unis ne doivent pas faire deux poids deux mesures, c'est-à-dire adopter une attitude répressive à l'endroit de leurs ennemis terroristes tout en reprochant à Beijing de faire de même. Parce que Bush a maintenu fermement que « la guerre contre le terrorisme ne doit jamais servir d'excuse pour persécuter des minorités », cette question a suscité de nouvelles tensions entre les États-Unis et la Chine. Très récemment, cela a été soulevé au sujet de Ouïgours capturés en Afghanistan. La Chine a exigé qu'ils lui soient rendus, mais le coordonnateur américain de la lutte contre le terrorisme, Francis Taylor, a déclaré à Beijing le 6 décembre que le gouvernement américain estime que « les problèmes économiques et sociaux légitimes auxquels les gens doivent faire face dans le Nord-Ouest de la Chine ne relèvent pas nécessairement de la lutte contre le terrorisme et exigent plutôt des solutions politiques » et que les États-Unis « n'ont pas inscrit l'organisation du Turkestan oriental sur la liste des organisations terroristes et ne la voient pas ainsi ». Certains analystes craignaient que la Chine n'utilise des arguments semblables pour justifier une intensification de la répression contre d'autres opposants au régime, dont les adeptes de Falun Gong et les

---

[13] Les reportages des médias occidentaux sur la question des droits de la personne au Xinjiang sont réunis à l'adresse www.uyghuramerican.org/mediareports/index.html.

[14] Les statistiques sur la répression au Xinjiang inspirent aussi le scepticisme parce qu'elles sont produites par des intérêts bureaucratiques locaux. Lorsque Beijing ordonne aux localités de « frapper fort », il ne faut pas s'étonner que les localités fournissent obligeamment des preuves confirmant qu'elles ont « frappé fort ». Reste à voir si cela signifie que la répression dans la localité a vraiment été intensifiée.

[15] Le vice-premier ministre Qian Qichen a affirmé à la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Mary Robinson, que 1 000 Ouïgours s'étaient entraînés avec al-Qaïda en Afghanistan et ailleurs. Dans un communiqué daté du 21 janvier, la Chine signalait que « l'organisation terroriste du Turkestan oriental [...] jouit de l'appui sans réserve de ben Laden et représente une part importante de ses forces terroristes. », « China Says Muslim Separatist Group Has Connections to bin Laden », *New York Times*, 21 janvier 2002.

dissidents politiques, mais aucune campagne de ce genre ne s'est encore concrétisée, du moins pas publiquement. Néanmoins, quelle que soit la véracité des statistiques, il y a certainement lieu de craindre que la RPC puisse essayer de profiter de la guerre contre le terrorisme pour supprimer non seulement des terroristes, mais aussi des dissidents de toutes sortes, et pas seulement au Xinjiang.

La situation au Xinjiang a manifestement une incidence sur les projets de développement plus larges de la Chine pour ses régions occidentales, ce qui comprend le Tibet et le Xinjiang. Cette politique repose sur plusieurs objectifs. La réduction de la disparité des niveaux de revenus entre la Chine occidentale et la Chine côtière est considérée comme cruciale pour calmer le ressentiment, la migration interne incontrôlée et le nationalisme des minorités. Il est aussi important que le Xinjiang continue d'être plus prospère que les républiques d'Asie centrale voisines, de crainte que cela n'inspire un irrédentisme kazakh ou kirghize. Cependant, le développement économique a entraîné une plus forte immigration de Chinois han dans la région, et il semble que ce soit des groupes de Chinois han plutôt que des groupes autochtones qui profitent le plus du programme de développement. Il n'est donc pas sûr que le développement économique entraînera un recul du nationalisme ouïgour. Par contre, bien que la population ouïgoure en général ait peu de sympathie pour la frange violente du mouvement séparatiste, la frustration provoquée par la répression généralisée pourrait éventuellement se fondre aux griefs économiques et engendrer une agitation plus forte encore à moyen terme. Cela aussi soutient la notion selon laquelle l'APL augmentera plutôt que de diminuer sa présence au Xinjiang.

L'autre aspect de la situation politique intérieure en Chine qui est susceptible d'être affecté par l'après-11 septembre et par la guerre contre le terrorisme est le processus de succession, qui doit se conclure au cours du 16e congrès du Parti communiste chinois, à l'automne 2002, et du 10e Congrès national du peuple, au printemps suivant. L'incertitude entourant la question de la succession a probablement joué un rôle dans l'appui mesuré de la Chine à la guerre dirigée par les États-Unis contre le terrorisme. Par le passé, Jiang Zemin s'est fait reprocher d'être trop pro-américain, et il ne veut sûrement pas que de telles critiques soient renouvelées au cours des derniers mois de son leadership officiel. Bien que le coup qu'il espérait faire sur le plan des relations publiques et diplomatiques dans le contexte des relations sino-américaines ne se soit pas vraiment concrétisé, Jiang a reçu une quantité considérable de louanges et de remerciements pour son appui. En ce moment, il semble que le processus de succession se déroule conformément à son plan. Selon l'hypothèse qui continue de circuler, Jiang Zemin suivra l'exemple de Deng Xiaoping et quittera ses postes de secrétaire général du Parti communiste et de président de la République, mais conservera la puissante présidence de la Commission militaire centrale, depuis laquelle il pourrait continuer de jouer un rôle dominant dans l'élaboration des politiques. Fait intéressant, son successeur désigné, Hu Jintao, qui a fait son premier voyage important en Europe de l'Ouest en novembre, est pratiquement silencieux depuis le 11 septembre, suscitant des craintes que lui et le reste de la nouvelle cohorte de dirigeants, ceux qu'on appelle la « quatrième génération », ne possèdent pas l'expertise nécessaire en matière de politique étrangère pour réparer les dommages causés aux intérêts de la Chine sur la scène internationale.

Les répercussions généralement défavorables de l'après-11 septembre sur les intérêts de la Chine en matière de sécurité laissent entrevoir la possibilité d'une autre conséquence à plus long terme sur la scène intérieure, liée aux vastes principes qui sous-tendent la politique étrangère de la Chine, dont il a déjà été question. Il semble possible que ces principes fondamentaux soient contestés à l'avenir, c'est-à-dire que des responsables au sein du ministère des Affaires étrangères ou non commencent à se demander si la diplomatie minimaliste

de Beijing protège réellement adéquatement les intérêts de la Chine sur la scène internationale. Un changement aussi profond ne risque cependant guère de se produire pendant la capitale transition du leadership, et il faudra disposer de davantage de données avant de pouvoir prédire la probabilité d'une telle réorientation en profondeur par la suite.

Évidemment, la réaction de la Chine au 11 septembre pourrait aussi avoir une incidence sur la scène intérieure aux États-Unis. Si la Chine continue de jouer un rôle discret mais largement positif dans l'effort de lutte contre le terrorisme et si le terrorisme reste en tête de liste du programme de politique étrangère des États-Unis, il est possible que l'hostilité de certains membres de l'administration Bush envers la Chine s'atténue. Par contre, tout se ligue contre cette possibilité : la puissance du lobby antichinois aux États-Unis, la persistance des tensions sous-jacentes dans la relation et le risque que l'appui de la Chine faiblisse si la guerre continue[16].

Conséquences économiques

À court terme, il ne fait aucun doute que le 11 septembre et l'après-11 septembre ont ébranlé l'économie mondiale, aggravant le ralentissement et détournant les leaders de la relance. Il est communément admis que la Chine est fondamentalement isolée de la récession internationale et n'a donc pas été touchée. C'est exagéré.

Ceux qui soutiennent que la Chine est isolée des tendances économiques mondiales font habituellement valoir les arguments suivants. Premièrement, étant donné son énorme population, elle est pratiquement la seule, à l'exception des États-Unis, à avoir une demande intérieure suffisante pour résister à une demande d'exportation plus faible. (Cet argument est problématique parce qu'une portion seulement de la population de la Chine, peut-être 20 % ou plus ou moins 250 millions de Chinois, touche des revenus suffisamment élevés pour acheter de grandes quantités de produits de consommation.). Deuxièmement, à cause des restrictions imposées par le gouvernement, la bourse chinoise naissante est relativement isolée des mouvements mondiaux de capitaux – quoique Hong Kong présente une situation toute autre. Troisièmement, un des facteurs importants de la croissance économique de la Chine, l'investissement direct étranger, n'est pas nécessairement compromis par l'instabilité ailleurs dans le monde, et pourrait effectivement en profiter. Lors du Sommet de l'APEC en novembre, de nouveaux investissements importants de Microsoft, Hewlett-Packard, General Motors et Applied Materials, entre autres, ont été annoncés. Évidemment, ces marchés étaient en cours de négociation depuis des années, mais de toute évidence les événements du 11 septembre ne les ont pas menacés.

Toutefois, la Chine a été et continuera d'être touchée par le ralentissement de l'activité économique mondiale. La demande américaine plus faible a effectivement une importance et a déjà freiné la croissance des exportations, qui est passée de 30 % en 2000 à zéro au cours du troisième trimestre de 2001. Les produits de consommation comptent pour 50 % du total des exportations de la Chine, de sorte qu'une aggravation de la récession dans les pays développés serait préjudiciable à l'économie de la Chine. La hausse des prix du pétrole lui ferait du tort, et davantage encore à Hong Kong. La croissance du PIB a déjà baissé légèrement,

[16] Dave Lampton, de l'Institut Johns Hopkins, esquisse les contours de l'opinion en expliquant qu'il y a une division entre le secrétaire d'État Colin Powell, qui entre dans le camp de l'« engagement », et le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld, qui est davantage dans le camp de la « menace chinoise », Bush se situant quelque part entre les deux. « Small Mercies: China and American after 9/11 », *The National Interest*, hiver 2001.

passant d'environ 8 % à 7 %. Pour les autorités chinoises, un taux de 7 % est un peu un chiffre magique, parce qu'il s'agit du taux auquel l'économie doit croître pour fournir des emplois à l'important groupe démographique qui entre maintenant dans la population active et à la masse des travailleurs et des fermiers que la restructuration des entreprises d'État et l'adhésion de la Chine à l'OMC ont jetés sur le pavé. Un ralentissement de la croissance du PIB a donc des répercussions évidentes sur la stabilité sociale. Par le passé, le gouvernement chinois s'est servi des dépenses publiques, au titre des infrastructures et d'autres investissements, pour relancer le PIB, et il le fera probablement de nouveau au cours des mois à venir. Cependant, comme l'investissement gouvernemental est notoirement inefficace, cette correction à court terme aura plutôt pour effet d'intensifier d'autres problèmes à plus long terme.

La situation n'est pas totalement désespérée. Il y a de plus en plus d'indices que la récession mondiale commence à s'estomper. Morgan Stanley estime que la croissance des exportations de la Chine reprendra vers le milieu de 2002, ce qui signifie que le ralentissement n'aura probablement pas de profondes répercussions sur la stabilité sociale[17]. Les problèmes économiques à court terme ont moins à voir avec les effets précis de l'après-11 septembre qu'avec l'ouverture croissante de la Chine au cycle économique mondial. Les dirigeants favorables à la réforme ont toujours soutenu qu'il faudrait traverser une période de difficulté économique à court terme, entraînant chômage et déplacement, dans l'intérêt de la croissance à long terme. Reste à savoir si cette croissance à long terme s'amorcera suffisamment tôt pour empêcher les chômeurs et les déplacés de perturber gravement la société[18]. Ce calcul n'a pas été changé par le 11 septembre et l'après-11 septembre.

Conclusions et conséquences pour le Canada

Les commentaires qui précèdent sur les conséquences économiques renforcent l'argument présenté au début de cet article, selon lequel le 11 septembre et l'après-11 septembre ont eu un retentissement considérable sur la Chine, mais n'ont pas changé bon nombre de choses très importantes. La détermination des dirigeants chinois à réaliser la réforme économique, symbolisée par le succès de l'adhésion de la Chine à l'OMC, n'a pas changé. La probabilité que la réforme économique continue de susciter des problèmes importants à moyen terme n'a pas changé non plus. La participation croissante de la Chine aux affaires internationales et son désir d'être reconnue comme un intervenant important, associés à une profonde ambivalence face à l'ordre international tel qu'il est constitué à l'heure actuelle, n'ont pas changé. Les profondes tensions entre la Chine et les États-Unis, bien qu'obscurcies par la promesse manifeste d'une relation plus brillante en tant que partenaires dans la lutte contre le terrorisme, n'ont pas changé.

Le 11 septembre a eu certaines répercussions importantes sur les intérêts mondiaux et intérieurs de la Chine. Pour les dirigeants chinois, l'après-11 septembre aura de graves conséquences négatives pour la sécurité de la Chine, les États-Unis prenant pied en Asie centrale, le Japon faisant montre d'une nouvelle disposition à avoir recours à la force militaire, et le récent allié de la Chine contre la prééminence américaine, la Russie, étant de moins en moins prête à s'opposer aux États-Unis. La guerre contre le terrorisme pourrait être utilisée

---

[17] Stephen Roach, « Global Economics: China is not an Oasis », http://www.morganstanley.com/gsb/index.html, 3 décembre 2001.

[18] On oublie souvent que leurs plus importants opposants ne sont pas les rares gauchistes survivants, qui sont presque complètement marginalisés, mais des gens comme Li Peng, souvent faussement qualifiés de conservateurs dans les médias occidentaux, qui soutiennent que la Chine devraient appliquer une stratégie de ralentissement économique à des fins de réforme économique.

pour justifier des mesures de répression contre les séparatistes au Xinjiang, mais une telle politique se retournerait probablement contre la Chine à long terme. La sécurité énergétique de la Chine, et son désir de concentrer l'investissement militaire sur les fonctions navales et aérospatiales, ont aussi été compromis. Les effets préjudiciables de l'après-11 septembre sur l'économie mondiale affaibliront légèrement l'économie chinoise à court terme. La Chine croit avoir fait de véritables concessions lorsqu'elle a offert son appui aux États-Unis, et elle sera déçue que ces concessions ne lui aient pas valu de récompenses évidentes. Bien que ces perceptions puissent nuire au prestige de Jiang Zemin, elles ne semblent pas miner le processus de succession. Il sera fascinant de voir si cela amènera la Chine à modifier fondamentalement la façon dont elle mène sa politique étrangère.

En ce qui a trait aux intérêts canadiens, l'amélioration manifeste des relations entre la RPC et les États-Unis a semblé augmenter la stabilité régionale, une tendance bien accueillie au Canada. Cependant, le retour au cours normal des affaires ne minera probablement pas tellement cette stabilité. Une répression de l'agitation intérieure attiserait la tension dans les relations sino-canadiennes, des groupes au Canada demandant à leur gouvernement de protester contre les violations des droits de la personne. Si les prévisions économiques formulées ci-dessus se révèlent justes, les intérêts économiques du Canada en Chine seront peu touchés. Si elles ne le sont pas, et si la récession est plus grave, entraînant une plus grande instabilité sociale, cela pourrait avoir des répercussions sur les plans de la migration, en particulier de la migration illégale, vers le Canada.

L'auteur, le professeur Michael Szonyi, est membre du Département d'histoire de l'Université de Toronto et une autorité internationale reconnue sur l'Asie.

ISSN 1192-277X
Catalogue JS73-1/81

Commentaire est publié régulièrement par la Direction de la recherche, de l'analyse et de la production du SCRS. Si vous avez des questions sur la teneur du document, veuillez vous adresser au directeur général de la Direction de la recherche, de l'analyse et de la production à l'adresse suivante : C.P. 9732, Succursale « T », Ottawa (Ontario), K1G 4G4; ou par télécopieur au (613) 842-1312. Consultez notre site Internet pour les numéros antérieurs de *Commentaire*: http://www.csis-scrs.gc.ca